



**MARTA FILIPA DA
SILVA ALMEIDA
LOPES**

**A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS DINHEIROS
PÚBLICOS E A GARANTIA DA QUALIDADE NA
CONTRATAÇÃO PÚBLICA**



**MARTA FILIPA DA
SILVA ALMEIDA
LOPES**

**A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS DINHEIROS
PÚBLICOS E A GARANTIA DA QUALIDADE NA
CONTRATAÇÃO PÚBLICA.**

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizado sob a orientação científica do Doutor Luís Miguel Lucas Pires, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

o júri

Presidente

Prof. Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Vogais

Prof. Doutor Hugo Casal Figueiredo
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Manifesto a minha gratidão a todos aqueles que se mostraram dispostos na colaboração deste trabalho, sobretudo aos que me incentivaram a ultrapassar todos os constrangimentos.

“Há dois tipos de pessoas: as que fazem as coisas e as que ficam com os louros. Procure ficar no primeiro grupo: há menos competição lá”.
Indira Ganghi.

palavras-chave

Contratação pública; Código dos Contratos Públicos; Ajuste direto; Igualdade; Transparência; Concorrência.

resumo

Segundo dados retirados da Base de Dados dos Contratos Públicos, no ano de 2014, 102 autarquias recorreram ao ajuste direto na totalidade dos seus contratos, remetendo que o concurso público é um procedimento demasiado demoroso.

Pretende-se deste modo um enfoque na Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (local de formação) e no gabinete responsável pela aquisição de bens e serviços para a autarquia em análise (gabinete de aprovisionamento), uma vez que este tem um papel decisivo na redução da despesa pública.

Ao longo deste relatório, e em paralelo com as atividades do estágio propostas pela Divisão da Contratação Pública da CMSMF, será abordada toda a tramitação processual do procedimento pré-contratual mencionado em epígrafe, por forma a uma melhor compreensão dos objetivos e mecanismos utilizados, assim como a sua evolução nesta autarquia no período de 2010-2015.

keywords

Public procurement; Public Procurement Code; Direct Award Contract; Equality; Transparency; Competition.

resumo

According to the data collected from the Base de Dados dos Contratos Públicos (Public Procurements Database), 102 local authorities resorted to direct award contracts in the totality of its contracts in 2014, arguing that public procurements are an excessively time-consuming procedure.

Thus, the objective is to set a focus on Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (Municipality of Santa Maria da Feira) and on the office which is responsible for the acquisition of goods and services for the analyzed local authority (supply office), since it has a decisive role in the reduction of public expenditure.

Throughout this report, and in parallel with the internship activities which was proposed by Divisão da Contratação Pública da CMSM (Public Procurement Division of the Municipality of Santa Maria da Feira), the entire procedure protocol of the pre-contractual procedure mentioned on the epigraph will be approached, in order to achieve a better comprehension of the utilized objectives and mechanisms, as well as its evolution on this local authority during the period between 2010-2015.

Índice geral:

1. Introdução.....	9
2. Enquadramento geral.....	13
i. Âmbito e aplicação da Contratação Pública.....	13
ii. Tipos de procedimentos pré-contratuais.....	14
iii. Estrutura do Código dos Contratos Públicos.....	15
iv. Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento.....	16
v. Definições.....	16
a) Contratação pública e contratos públicos.....	16
b) Entidades adjudicantes; adjudicatárias e contraentes públicos.....	17
c) Valor do contracto, preço base e preço contratual....	18
vi. Princípios fundamentais da contratação pública.....	20
a) Transparência na Contratação Pública.....	22
b) Igualdade na Contratação Pública.....	24
c) Concorrência na Contratação Pública.....	25
vii. Tramitação do Ajuste Direto.....	28
3. O caso de estudo: a evolução do procedimento de ajuste direto na Câmara Municipal de Santa Maria da Feira.....	32
i. Sector de procedimentos concursais de locação e aquisição de bens e aquisição de serviços.....	37
ii. Sector de procedimentos de empreitadas.....	37
4. Conclusão.....	41
5. Bibliografia.....	43
6. Anexos.....	44
i. Anexo 1) Tramitação ajuste direto	
ii. Anexos 2) Minuta	

1. Introdução:

Por forma a dar resposta aos reflexos financeiros, ambientais e sociais causados pela crise económica que se instalou não só em Portugal como em vários países da União Europeia em 2008, assim como a tentativa de a combater, tem feito com que seja necessária uma eficaz racionalização da despesa pública, ou seja, uma boa gestão do dinheiro público.

É precisamente pela importância assumida destas fragilidades que a Comunidade Europeia apresenta em 2010, a Estratégia Europa 2020. Esta Estratégia reconhece que a Europa atravessa um período frágil provocado não somente pelas externalidades da crise económica, como também pelos desafios mundiais, assumindo desta forma três grandes prioridades, que passam por um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e que como veremos mais tarde, reconhecem o papel decisivo da contratação pública na prossecução de determinadas políticas públicas.

Não podemos esquecer que em paralelo com a atual conjuntura económica pela qual o nosso país está a atravessar, temos a crescente descredibilização do sector público, o que originou uma maior preocupação por parte dos dirigentes soberanos do Estado em garantir o rigor e a transparência na gestão dos dinheiros públicos, bem como a garantia da qualidade da despesa pública.

Ao abordarmos a racionalização da despesa pública como uma possível tentativa de combate à crise económica, é inevitável, não refletirmos sobre a relevância financeira dos processos de contratação pública (de referir que segundo o anterior presidente do Tribunal de Contas, Dr. Guilherme D'Oliveira Martins na sua intervenção no seminário organizado pelo TdC em parceria com o Conselho Coordenador do Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e com o Instituto Nacional de Administração em 2006 e intitulado como **“Novas perspetivas na Contratação Pública”**, 30% da despesa pública dizem respeito à contratação pública, onde os restantes 70% refletem a despesa com o pagamento dos salários dos funcionários e ao pagamento de outras

responsabilidades do estado social), ou seja, na análise da necessária aquisição de bens ou serviços por parte de determinada entidade.

Um estudo realizado pela Comissão Europeia permitiu concluir que a despesa pública com a aquisição de bens e serviços, e com os contratos de empreitadas, corresponde a 13.3% do Pib, valor esse, inferior à média da União Europeia, que apresenta 16.3%. Estima-se ainda, e segundo o guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos fundos Europeus Estruturais e de Investimento, elaborado pelos serviços da Comissão, em consulta com o Banco Europeu de Investimento, que 48% dos fundos europeus estruturais e de investimento são gastos pela via da contratação pública.

Assim, e para que os processos de contratação pública sejam eficazmente regulados, o funcionário do setor público português tem acesso a uma ferramenta orientadora que repercute os grandes princípios da atividade administrativa, designadamente, o princípio da transparência, o princípio da igualdade, o princípio da concorrência, o princípio da boa-fé, o princípio da imparcialidade, o princípio da legalidade e o princípio da proporcionalidade.

Esta “linha orientadora” que contribui para ajudar não só o Estado, como outros entes públicos a gastar melhor, foi aprovada pelo decreto-lei nº18/2008, de 29 de Janeiro e é designada por CCP¹ (Código dos Contractos Públicos). Esta ferramenta tem como principal objetivo a regulamentação de duas grandes matérias da contratação pública: uma primeira fase designada por “formação dos contratos públicos” e uma segunda fase designada por “execução dos contratos públicos”. E é na fase da formação dos contratos, ou seja, no processo que se

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro e pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril. Importa referir que, já depois da entrada em vigor do Código (29 de Julho de 2008 – cfr. art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008), diversas foram as normas que, nos mais diversos domínios, vieram excepcionar, em maior ou menor medida, a aplicação do mesmo. No que especificamente respeita ao procedimento de ajuste direto, merece referência o Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro (cuja vigência foi prorrogada, até 31 de Dezembro de 2010, pelo Decreto-Lei n.º 29/2010, de 1 de Abril), do qual decorre a possibilidade de recurso ao ajuste direto para a contratação de bens e serviços até ao valor de €206 000 - nos sectores da modernização do parque escolar e da melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos - e de empreitadas até ao valor de €5 150 000 – para modernização do parque escolar – e de €2 000 000 – para a melhoria da eficiência energética (cfr. art.ºs 1.º, n.ºs 1 e 2 e 5.º), regime este que vigorará, se entretanto a sua vigência não for prorrogada, para os ajustes diretos cuja decisão de contratar seja tomada até 31 de Dezembro de 2009 (art.º 11.º, n.º 2).

inicia com a decisão de contratar até à respetiva celebração do contrato, que esta investigação se incide, pretendendo-se evidenciar com maior enfoque as diversas regras impostas pelo CCP para a formalização de contractos. Todavia, não é possível esquecer o carácter regulador do CCP na execução do contrato (fase que ocorre desde a assinatura do contrato entre as partes, até à real finalização do objeto em causa).

Assim, o que se pretende com este trabalho de investigação é tentar perceber de que forma os mecanismos do Ajuste Direto (um dos cinco tipos de procedimentos que as entidades adjudicantes devem adotar para a formação de contractos que abranjam prestações que sejam passíveis à concorrência de mercado (nº1 do art.º16º)) podem afetar, ou até mesmo colocar em causa os principais princípios que o CCP defende e que estão explícitos no nº4 do art.º 1º, ou seja, de que forma poderá ser afetado o acesso por parte dos diversos interessados ao nível do mercado (subjacente o princípio da concorrência), o cumprimento da desmaterialização total e obrigatória imposta nos procedimentos pré-contratuais (subjacente o princípio da transparência), e o igual tratamento de todos os interessados na adjudicação de determinado contrato público (subjacente o princípio da igualdade). De notar, e segundo nos diz João Amaral e Almeida, (2009) ***“o ajuste direto é o contrário do princípio da concorrência consignado no Tratado de Roma e que deveria ser estimulado em período de crise.”*** É sobre esta perspetiva, e partindo desta afirmação que se coloca a questão central desta investigação- Será que o procedimento do Ajuste Direto coloca em causa os principais princípios consagrados no CCP?

Emergem assim questões relacionadas com o facto de o ajuste direto apresentar particularidades que o diferenciam dos demais procedimentos concursais, visto que a sua regulamentação legal reduzida permite desde logo à entidade adjudicante (denominação apenas válida para a fase de formação dos contractos) o convite direto a uma entidade à sua escolha a apresentar proposta, e neste caso há um conjunto de formalidades dispensadas (como é exemplo a audiência prévia e os relatórios preliminares).

Sobressaem-se deste modo, duas preocupações aquando da análise desta matéria, que se prendem com questões relacionadas com a formação de todos os

decisores públicos responsáveis pela contratação pública, e ainda o combate à corrupção.

Prevê-se ainda que as adjudicações em regime de ajuste direto cresçam (padrão que se repete há anos e que é alvo desta investigação, visto ser necessário perceber o real motivo de este ser o mais utilizado), isto porque segundo dados da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN) *“entre janeiro e setembro do ano de 2016 os ajustes diretos subiram 14%”,* mais 3% face ao período homólogo do ano anterior. É ainda de salientar que para o presidente da AICCOPN, este aumento de adjudicações em regime de ajuste direto e sobretudo no que diz respeito a empreitadas ***“é a prova de que só estamos a fazer obras públicas de pequena dimensão”***. De referir que o procedimento de ajuste direto permite apenas a adjudicação de empreitadas de valor inferior a 150.000 euros (alínea a), art.º 18º do CCP).

Por forma a dar resposta às questões acima colocadas, o presente relatório será estruturado em seis principais capítulos: Capítulo I) Introdução; Capítulo II) O regime da Contratação Pública; Capítulo III) O caso de Estudo: A evolução do procedimento de Ajusto Direto na Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (pretende-se através da análise de dados qualitativos (com a análise de artigos científicos e legislação aplicável) e dados quantitativos (por forma a perceber a evolução dos procedimentos por ajuste direto na CMSMF) e da experiência adquirida, dar resposta à questão que originou a investigação); Capítulo IV) Conclusão; Capítulo V) Bibliografia, e por último; Capítulo VI) Anexos.

Em suma, o principal objetivo deste relatório não passa somente por provar o peso da transparência na tramitação processual, mas também a necessária criação de condições para uma efetiva concorrência na contratação pública.

“Um contrato feito sob o modelo concorrencial dinamiza o crescimento económico, estimula as empresas a serem mais competitivas e a premiar as melhores. Um euro que seja gasto em contratação é um euro que contribui para o crescimento económico. O euro gasto fora do regime concorrencial é, muitas vezes, uma forma de subsídio”, Valadares Tavares (2011), professor do Instituto Superior Técnico de Sistemas de Gestão.

2. Enquadramento geral:

i. Âmbito e aplicação da Contratação Pública

Principiemos por constatar que os mercados públicos apresentam características peculiares que os aproximam de locais de práticas “anti concorrenciais”, não seria assim, assumida a importância que a concorrência avoca na Contratação Pública. De notar ainda, o papel que a Estratégia Europa 2020 invoca na Contratação Pública, mais precisamente no poder que as autoridades públicas revelam nas mudanças de consumo da sociedade, através das suas compras, ou seja, há um foco crucial numa utilização criteriosa, eficiente e eficaz dos dinheiros públicos, e um consequente alcance de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com isto quer dizer-se, na garantia da proteção do ambiente e no combate à desigualdade.

Vê-se no princípio da concorrência, um ‘atalho’ de promoção à eficiência da gestão dos dinheiros públicos, ao combate à corrupção e à consolidação da construção do mercado interno.

É com esta consciência de ‘risco de fraude’ que serão analisados neste relatório, dois principais documentos: o Código dos Contractos Públicos e o Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento².

Para que os processos de contratação pública sejam eficazmente regulados, o funcionário do sector público português tem acesso a uma ferramenta orientadora designada por CCP (Código dos Contractos Públicos). Esta ‘linha orientadora’ pretende homogeneizar os diversos procedimentos, por forma a que sejam sempre respeitados os diversos princípios da contratação pública.

Assumido como um importante marco histórico na evolução do direito administrativo, o CCP representa ainda um esforço de modernização perfeitamente visível na sua permeabilidade à evolução tecnológica, na sua

² Guia de Contratação Pública- Guia Prático para Profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos fundos Europeus Estruturais e de Investimento. http://poise.portugal2020.pt/documents/10180/25525/Anexo_CN.12.UC.UAC_Guia_de_contratacao_publica_POISE_Junho+2016_VF.pdf/0933b572-2d0c-4b64-8004-791f6f7de71f -acedido a 20 de Setembro de 2017

evolução jurídica e ainda no seu plano de investigação e desenvolvimento, pretendendo desta forma responder às necessidades da sociedade.

ii) Tipos de procedimentos pré- contratuais.

Ciente da indispensabilidade do controlo da despesa pública, o CCP prevê apenas cinco procedimentos, procedendo assim a uma redução do número e da diversidade dos procedimentos pré- contratuais. De referir que independentemente do tipo de procedimento adotado, estes iniciam-se por parte da entidade adjudicante com a decisão de contratar. Esta decisão é tomada pela existência da necessidade do objeto do contrato a celebrar.

Assim sendo, os procedimentos para a formação de contratos suscetíveis à concorrência de mercado estão patentes no artº 16º e são os seguintes:

- Ajuste direto (artº 112º): o CCP permite que a entidade adjudicante convide diretamente uma única entidade à sua escolha a apresentar uma proposta para negociar aspetos da execução contratual. Esta decisão apesar de caber ao órgão competente a contratar, é-lhe imposta alguns limites (artº 113º).
- Concurso público (artº 130º a 161º): trata-se de um processo seletivo, são deste, condições obrigatórias: a publicitação no Diário da República *“através de anúncio conforme modelo aprovado por portaria dos ministros responsáveis pela edição do Diário da República e pelas áreas das finanças e das obras públicas”*; artº 130º CCP, e a sua publicitação no Jornal Oficial da União Europeia, aquando ultrapassados o valor do limiar comunitário *“quando a entidade adjudicante pretenda publicitar o concurso público no Jornal Oficial da União Europeia deve fazê-lo através de um anúncio conforme modelo constante do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1564/2005. da Comissão, de 7 de Setembro”*, artº 131º, nº1 CCP.
- Concurso limitado por prévia qualificação (artº 162º a 192º): regido com as devidas adaptações pelas disposições que regulam o concurso público, este procedimento integra duas fases: artº 163º “a)

apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos; b) apresentação e análise das propostas e adjudicação”. É ainda de notar, as regras contidas no artº 232º do CCP correspondentes a este procedimento.

- Procedimento de negociação (artº 193º a 203º): este tipo de procedimento apenas pode ser adotado quando as diretivas comunitárias assim o permitam. Características presentes no artigo 29º. CCP.
- Diálogo concorrencial (artº 30º): trata-se de um procedimento moroso, introduzido pelo direito comunitário e com a singularidade de ser adotado aquando de contractos particularmente complexos. De referir que não necessita de caderno de encargos e não tem em conta o fator preço. São considerados contractos particularmente complexos os quais seja impossível *“a) definir a solução técnica mais adequada à satisfação das necessidades da entidade adjudicante; b) definir os meios técnicos, de acordo com o disposto nas alíneas c) e d), do n.º2 do artigo 49º, aptos a concretizar a solução já definida pela entidade adjudicante; ou c) definir, em termos suficientemente claros e precisos, a estrutura jurídica ou a estrutura financeira inerentes ao contrato a celebrar*”.(artº 30º, nº1, CCP).

Como iremos ver mais à frente, os procedimentos escolhidos para a formação de contratos é maioritariamente o Ajuste Direto e o Concurso Público normal.

iii) Estrutura do Código dos Contractos Públicos:

O CCP contém uma estrutura particular, estando dividido em cinco partes. Na primeira parte podemos observar *“âmbito de aplicação do código*”, numa segunda parte temos *“Disciplina da Contratação Pública*”. Na parte III faz referência ao *“Regime substantivo dos contractos administrativos*”. Na parte IV

fala-nos do “*Regime contra-ordenacional*”. Por último, ou seja na parte V, vemos contidas as “*Disposições finais*”.

iv) Guia Prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de investimento

O funcionário público dispõe ainda do “Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos fundos Europeus Estruturais e de investimento”, elaborado pelos Serviços da Comissão em consulta com o Banco Europeu de Investimento.

Este guia pretende essencialmente orientar e prevenir os funcionários públicos responsáveis pela celebração de contractos, incentivando desta forma as boas práticas no que se refere à tramitação de procedimentos de adjudicação de contractos públicos. Este documento deve ser lido em paralelo com o CCP, e adaptado ao quadro jurídico nacional.

O documento mencionado em epígrafe é constituído por duas partes: **guia**, onde apresenta para cada fase do procedimento, as questões a ter em atenção, bem como os possíveis erros a evitar, com hiperligações para uma **caixa de ferramenta**, que contém documentos mais pormenorizados de natureza informativa, e ainda com exemplos de boas práticas.

v) Definições

Primeiramente e para uma melhor compreensão da matéria em análise, é necessária a definição de alguns conceitos indispensáveis em contratação pública:

a. Contratação Pública e Contractos Públicos

Compreende-se por **contratação pública**, o procedimento onde estão explícitas todas as fases da formação dos contractos públicos. Esse processo inicia-se com a decisão de contratar e finda com a celebração do contrato, ou seja, o acordo entre a entidade adjudicatária e a entidade adjudicante.

Os **contractos públicos** são todos aqueles celebrados pelas entidades adjudicantes que estão previstas no CCP. Estes, diferenciam-se pela sua designação administrativa (como são exemplos: acordo e protocolo), e pela sua natureza, que varia entre pública e privada.

Para efeitos desta matéria, salientam-se duas categorias de entidades adjudicantes: as designadas pelo sector público tradicional, que estão patentes no nº1 do artº.2ºCCP, e os “organismos de direito público”, representados no nº2, do artº.2ºCCP. São ‘*organismos de direito público*’ a Agência Nacional de Compras Públicas, bem como a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública.

b. Entidades Adjudicantes, Adjudicatárias e Contraentes Públicos:

Como foi mencionado anteriormente, para a celebração de um contracto público, são indispensáveis duas partes envolvidas no procedimento, as quais são designadas por entidade adjudicatária e por entidade adjudicante.

Prendendo o nosso foco nas entidades adjudicantes (definidas no artº.2º do CCP), percebemos que são estas as responsáveis pela formação e condução de todo o processo. Após a celebração do contrato, a **entidade adjudicante** passa a designar-se por **contraente público** (de notar que a designação de *contraente público*, é somente válida para a fase de formação dos contractos). De referir que qualquer entidade adjudicante passa a esta designação, independentemente da sua categoria, ou seja, é indiferente que seja uma entidade do sector público administrativo tradicional, ou um organismo de direito público. Tal como nos diz o artigo 3º, alínea b) CCP “*As entidades adjudicantes referidas no nº2 do artigo anterior sempre que os contractos por si celebrados sejam, por vontade das partes, qualificados como contractos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público*”, assim como “*são também contraentes públicos quaisquer entidades que, independentemente da sua natureza pública ou privada, celebrem contractos no exercício de funções materialmente administrativas*” nº2 do artº.3º.

No que toca às entidades do sector público administrativo tradicional o CCP refere-se a entidades como o Estado, as Regiões Autónomas, as Autarquias

Locais, os Institutos Públicos, as Fundações Públicas, as Associações Públicas, ou ainda *“as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas”*, alínea g, do artº.2º CCP.

No que diz respeito aos organismos de direito público patente, estes também regem-se pelo CCP e são também entidades adjudicantes, se forem pessoas coletivas que *“tenha sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tal aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica do mercado e da livre concorrência”* e, cumulativamente *“sejam maioritariamente financiadas pelas entidades referidas no número anterior, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente designada por aquelas entidades”*, patente no nº2 do art.º2º do CCP.

Numa outra perspetiva, temos ainda a **entidade adjudicatária**, ou seja, a entidade da proposta vencedora, e que irá celebrar um contrato público com a entidade adjudicante.

Neste relatório pode-se salientar que a entidade adjudicante será sempre o município de Santa Maria da Feira, sendo então variável a entidade tida como adjudicatária.

c. Valor do contrato, preço base e preço contratual:

O **valor do contrato** corresponde ao valor máximo do benefício económico para o adjudicatário, em função daquele procedimento escolhido. Este conceito é interpretado para efeitos de escolha do procedimento. Rever que o CCP faz uma alusão ao que define o valor do contrato no artº 17º, nº 1 *“Para efeitos do presente Código, o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”*.

É importante ressaltar que o valor do contrato não corresponde ao valor máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar, mas como já foi mencionado em epígrafe, o valor do contrato consiste como refere o CCP, ao valor máximo do benefício económico obtido pelo adjudicatário com o cumprimento do contrato. Este valor máximo irá ainda coincidir com os limiares internos consignados nos artº 19º, 20º e 21º do CCP. Esse benefício económico acima mencionado, inclui o preço a pagar pela entidade adjudicante, o valor de outras contraprestações a favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens ocorrentes para o adjudicatário. É assim possível concluir que o valor máximo do benefício económico de a entidade adjudicatária usufruirá, irá convergir com os limiares fixados no artº 19º *“Escolha do procedimento de formação de contractos de empreitadas de obras públicas”*; artº 20º *“Escolha do procedimento de formação de contractos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços”* e no artº 21º *“Escolha do procedimento de formação de outros contractos.”*

De referir ainda que a escolha de determinado procedimento tem em causa por base o critério de valor de contrato definido num dos artigos acima mencionados, ou ainda o critério material disposto no artº 24º a 27º do Código dos Contractos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, doravante designado Código dos Contractos Públicos ou CCP.

O **preço base** é um conceito que também não pode ser ‘esquecido’ nesta matéria, isto porque corresponde ao *“preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, e que não inclui o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) ”*.

Um outro conceito que merece a nossa atenção é o conceito mencionado no artº 97º **preço contratual** *“entende-se por preço contratual o preço a pagar pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato. Está incluído no preço contratual, nomeadamente o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo”*.

Comparando estas três noções (valor do contrato, preço base e preço contratual), conclui-se que ao contrário dos restantes conceitos, o preço contratual não aponta para uma ideia de limite, isto porque não depende de qualquer prestação a pagar por terceiros.

Porém, este pode coincidir, todavia nunca ultrapassa o preço base e o valor do contrato. Caso ocorra o contrário, a proposta deverá ser automaticamente excluída.

vi) Princípios fundamentais da Contratação Pública

Cumprir destacar que de acordo com o relatório *“Public Procurement for Research and Innovation”* concretizado pela Comissão Europeia, a política de aquisição de bens e serviços e de contratação de empreitadas, influi de forma determinante as dinâmicas de desenvolvimento da sociedade do conhecimento.

É evidente a especial preocupação da contratação pública em questões relacionadas com a boa gestão dos dinheiros públicos e a racionalização das despesas públicas.

Por forma a garantir a legalidade dos procedimentos pré-contratuais, é necessária a atuação de acordo com as regras, as leis e com os princípios da contratação pública.

Desta forma, e uma vez que se trata de matéria da contratação pública, os procedimentos de adjudicação não são apenas regidos pelos princípios da legalidade administrativa, mas juntamente com os princípios consagrados na CRP³ e nos princípios fundamentais do CPA⁴.

Segundo a Diretiva 2004/18/CE, *“a adjudicação de contractos deve respeitar os princípios do Tratado, nomeadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, assim como os princípios deles resultantes, tais como os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da*

³ CRP – Constituição da República Portuguesa. Lei Constitucional 1/2005, de 12 de agosto In <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acedido em 23 de agosto de 2017

⁴ CPA – Código do Procedimento Administrativo, DL 442/91, de 15 de novembro In <http://dre.pt/pdfs/1991/11/263A00/58525871.pdf>. Acedido em 23 de agosto de 2017.

proporcionalidade e da transparência”, “no que se refere aos contractos públicos que ultrapassem um determinado valor, é aconselhável estabelecer disposições que instituem uma coordenação comunitária dos procedimentos nacionais para a adjudicação dos contractos públicos que se baseiem nesses princípios por forma a garantir os seus efeitos e a abertura à concorrência dos contractos públicos”.

Segundo o antigo Ministro das Finanças, Fernando Teixeira dos Santos, na sua intervenção no seminário “Novas Perspetivas na Contratação Pública”, *“Constituindo o sector da contratação pública, um verdadeiro mercado, de cuja eficiência beneficiam não só entidades mas também empresas privadas e a economia em geral, é pois, essencial que o ordenamento jurídico português adquira um regime jurídico harmonioso, integral, estável e moderno, capaz, assim de otimizar a gestão dos dinheiros públicos, de fomentar a transparência e de estimular a eficiência”.* Exemplo disso mesmo é o reconhecimento por parte da ordem jurídica nacional nas potenciais vantagens pelo recurso a procedimentos concorrenciais, ou seja, que promovam a competição entre os fornecedores e conduzam à prossecução do interesse público. De notar que um dos objetivos específicos da contratação pública passa pela construção de uma economia de mercado aberta e de livre concorrência entre os interessados.

Por conseguinte, o legislador entendeu que a abdicação dos princípios da concorrência e da igualdade é ultrapassada pelos benefícios oferecidos ao interesse público, e inerentes a um procedimento mais desmaterializado, o ajuste direto. É ainda de salientar que os princípios figuram *“normas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fáticos e jurídicos”* (Gomes Canotilho, Direito Constitucional, 2003, pág. 1161).

Aquando da abordagem do procedimento de ajuste direto, emergem questões relacionadas com a possível ameaça do princípio da concorrência, entre outros princípios subjacentes à matéria da contratação pública, são exemplos o princípio da transparência e o princípio da igualdade, e ainda em última instância o interesse público.

Desta forma serão abordados nos próximos capítulos, os principais princípios em matéria de contratação pública.

É de evidenciar que todo o enfoque deste trabalho incide no procedimento mais utilizado no ano de 2016 em território nacional, ou seja, no ajuste direto.

Segundo dados publicados pelo IMPIC na síntese mensal da Contratação Pública em Novembro de 2016, foram publicados no Portal BASE 9775 contractos, totalizando 442 milhões de euros, onde 8456 contractos correspondem ao ajuste direto, com um montante de 190 milhões de euros.

“É necessário não só assegurar que seja efetivamente escolhido o melhor, mas igualmente garantir que toda a comunidade acredite que foi feita uma boa escolha, baseada apenas no interesse público e sem a interferência de quaisquer outros fatores estranhos”. Margarida Olazabal Cabral.

De evidenciar que em matéria de Contratação Pública os princípios jurídicos avocam uma elevada importância.

Nesta ótica, estes princípios são assumidos como condicionantes jurídicas não só no CCP, artº1º, nº4 *“À contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência”*, como também nas diretivas nº 2004/18/CE, artº2º e nº 2004/17/CE, artº10º.

É de referir que os princípios fundamentais mencionados em epígrafe têm de ser obrigatoriamente respeitados por todas as Entidades interessadas em lançar um procedimento concursal.

- a. A Transparência na Contratação Pública-** princípio manifesto no artº 1º, nº 4 do CCP *“à contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da **transparência**, da igualdade e da concorrência”* impulsionado pela desmaterialização integral e indispensável dos procedimentos. Desta forma e segundo o artº 38º do CCP, é correto afirmar que *“a decisão de escolha do procedimento de formação de contractos, de acordo com as regras fixadas no presente código, deve*

ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar’, assim como todas as fases do procedimento, devem ser efetuadas de forma lógica e de explicação firmada. É assim necessário garantir o acesso do procedimento, através da sua publicitação, por norma a que os interessados acedam aos critérios de adjudicação e às restantes condições contidas no contrato a celebrar e a tempo correto, ou seja, a partir da abertura do procedimento. “Esta obrigação de transparência a cargo da entidade adjudicante consiste em garantir, a favor de todos os potenciais concorrentes, um grau de publicidade adequado para garantir a abertura do mercado dos contractos de serviços à concorrência, bem como o controlo da imparcialidade dos processos de adjudicação”.⁵

De notar a importância acrescida do CPV ⁶(Vocabulário Comum para os Contractos Públicos), que acarreta no tema da Contratação Pública, particularmente aquando analisado o princípio da transparência.

Constituindo o único sistema de classificação para os contractos públicos e de utilização obrigatório na União Europeia, desde o dia 1 de Fevereiro de 2006, o CPV vem assim descrever a natureza dos contractos.

Por forma a melhorar a transparência dos contractos públicos e com a vantagem de reduzir os erros na tradução dos anúncios, o CPV é constituído por: um vocabulário principal e um vocabulário suplementar, vejamos:

⁵ Cfr acórdão Telaustria, de 7 de Dezembro de 2000

⁶ [Regulamento \(CE\) n.º 213/2008 da Comissão](#), de 28 de Novembro de 2007, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 74, de 15 de Março de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), e as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2004/17/CE e 2004/18/CE, relativas aos processos de adjudicação de contratos, no que respeita à revisão do CPV.

Vocabulário principal: (definição do objeto do contracto)

Assenta numa estrutura de código em árvore até nove algarismos

Divisões	2 primeiros algarismos do Código (XX000000-Y);
Grupos	3 primeiros algarismos do Código (XXX00000-Y);
Classes	4 primeiros algarismos do Código (XXXX0000-Y);
Categorias•	5 primeiros algarismos do Código (XXXXX000-Y).

- os três algarismos finais, acrescenta um grau de precisão a cada categoria.

Vocabulário suplementar: (acrescenta informação qualitativa)

Constituído por um código alfanumérico

1º nível	Letra que corresponde a uma secção;
2º nível	Letra que corresponde a um grupo;
3º nível	Constituído por três algarismos que correspondem a subdivisões.

- o último algarismo serve para a verificação dos algarismos precedentes.

b. A Igualdade na Contratação Pública- princípio manifesto no artº 1º, nº 4 do CCP “à contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da **igualdade** e da concorrência” onde está patente a participação dos interessados. Os referidos interessados devem ainda encontrarem-se habilitados de condições semelhantes ao referido procedimento. Este é ainda um princípio de extrema importância patente na CRP.

c. A Concorrência na Contratação Pública: princípio manifesto no artº 1º, nº 4 do CCP “à contratação pública

são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da **concorrência**". É assim necessário garantir que todos os interessados num qualquer procedimento, estejam em pé de igualdade. De notar, que a entidade adjudicatária está impossibilitada de excluir qualquer que seja a entidade interessada num determinado procedimento, sem o devido fundamento. Repare-se que não é feita qualquer tipo de referência a este princípio na diretiva 2004/18/CE e na diretiva 2004/17/CE. Note-se que são vários os artigos do CCP que fazem referência a este princípio, vejamos: o artº5º **"Contratação excluída"** salienta que *"a parte II do presente Código não é aplicável à formação de contractos a celebrar por entidades adjudicantes cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato do contexto da sua própria formação"*. O artº16º **"Procedimentos para a formação de contractos"** diz-nos que nele estão contidos os cinco procedimentos existentes na contratação pública para a *"formação de contractos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado"*. Vejamos ainda a alínea 3 do artº42º *"as cláusulas do caderno de encargo relativas aos aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência podem fixar os respetivos parâmetros base a que as propostas estão vinculadas"*. O artº49º que menciona que *"as especificações técnicas, como tal definidas no anexo VI da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, devem constar do caderno de*

encargos e são fixadas por forma a permitir a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência”. Saliente-se ainda o artº56º, nº 2, que indica que “para efeitos do presente Código, entende-se por atributo da proposta qualquer elemento ou característica da mesma que diga respeito a um aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos. Sustenta-se ainda o princípio da concorrência no nº2, do artº63º com “na fixação do prazo para a apresentação das propostas, deve ser tido em conta o tempo necessário à sua elaboração, em unção da natureza, das características, do volume e da complexidade das prestações objeto do contrato a celebrar, em especial dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, bem como a necessidade de prévia inspeção ou visita a locais ou equipamentos, por forma a permitir a sua elaboração em condições adequadas e de efetiva concorrência”. Nos termos do artº70º, nº2, alínea g) “a existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência”. No que toca aos critérios de adjudicação o art 74º, nº2, salienta que “Só pode ser adotado o critério de adjudicação do mais baixo preço quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar, submetendo apenas à concorrência o preço a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações que constituem o objeto daquele”. Ainda o artº 75º determina que “os atores e os eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa devem abranger todos, e apenas, os aspetos da execução

do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de ato relativos aos concorrentes". De acordo com o artº132º, nº4 "O programa do concurso pode ainda conter quaisquer regras específicas sobre o procedimento de concurso público consideradas convenientes pela entidade adjudicante, desde que não tenham por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência". Sustenta-se ainda pelos limites contidos no artº 313º que "a modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato", sendo que "a modificação só é permitida quando seja objetivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação".

É com a garantia do princípio da concorrência que é assegurada uma maior satisfação dos interesses públicos. Saliente-se ainda e segundo o artº 81º, alíneas f) e g) da CRP que incumbe prioritariamente ao Estado *"desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país",* para isso é ainda da sua responsabilidade *"impedir a formação de monopólios privados, através da nacionalização ou de outras formas, bem como reprimir os abusos do poder económico e todas as práticas lesivas do interesse geral".*

vii) Tramitação do Ajuste Direto:

A entidade adjudicante está sujeita a seguir um determinado procedimento, ou seja, está vinculada ao princípio da adequação formal da tramitação. Assim sendo, existe uma 'linha orientadora' que a entidade adjudicante dispõe através do CCP por forma a conduzir o procedimento de acordo com as formalidades previstas e sob forma de ilegalidade caso não garanta o seu cumprimento.

Não podemos ignorar que a excessiva formalização pode acarretar algumas desvantagens ou até mesmo alguns inconvenientes, como é apontado para uma excessiva burocratização para uma Administração Pública moderna.

Porém, é de notar que resta sempre à entidade adjudicante alguma margem de discricionariedade procedimental, visto que nem tudo está na lei.

Esta obrigatoriedade em seguir um determinado procedimento, ou seja, determinada tramitação, vem da necessidade de construção de um mercado concorrencial que assegure igualdade de oportunidades a todos os interessados em fornecer bens ou serviços para determinada entidade adjudicante, que por sua vez carece desses mesmos bens ou serviços, e que não é capaz de colmatar as respetivas necessidades através dos seus próprios recursos.

Segundo Miguel Nogueira de Brito *“Podemos dizer que o ajuste direto é um procedimento unitário em que o anúncio é substituído pelo convite a uma ou mais entidades para apresentar propostas relativas à celebração de quaisquer contractos abrangidos pelo CCP, podendo abrir-se uma fase de negociação que será obrigatória caso várias entidades apresentem propostas”*.

Em seguimento da afirmação acima transcrita, podemos identificar duas tipologias de Ajuste direto, ou seja, o ajuste direto com convite a unicamente uma entidade, onde este tipo de procedimento não necessita de uma publicitação do anúncio, ou ainda o ajuste direto com convite a mais que uma entidade, o que pode não requerer uma publicitação do anúncio. De *notar*, que não existe um limite mínimo ou máximo de entidades a convidar por parte da entidade adjudicante para apresentação de propostas. (ver artº 112º do CCP). A escolha das entidades convidadas a apresentarem propostas cabe ao órgão competente para a decisão de contratar.

Desta forma, é necessário percebermos a importância do papel do órgão competente para a decisão de contratar, uma vez que é este que inicia a formação de qualquer contrato, até porque como nos apresenta o artº 36º *“o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar. Podendo essa decisão estar implícita nesta última. Quando o contrato a celebrar implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, a decisão de contratar cabe ao órgão desta que for competente para o efeito nos termos da respetiva Lei Orgânica ou dos seus estatutos”*.

No caso do município em investigação, a decisão de contratar é tomada por alguém emitido no exercício de competência delegada pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira por despacho de 24 de Outubro de 2013, ou a decisão de contratar foi tomada em reunião de Câmara.

A este órgão compete ainda a escolha do procedimento, segundo o artº 38º *“a decisão de escolha do procedimento de formação de contractos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar”*.

De acordo com Sérvulo Correia na sua dissertação de doutoramento *“o ato inicial de um procedimento pré- contratual envolve necessariamente a apreciação de um ou mais interesses públicos cuja prossecução represente atribuição do Estado e a identificação do contrato e, dentro deste amplo género, de um contrato com determinada causa-função, como meio mais idóneo para satisfazê-lo”*. Para o mesmo autor *“a decisão de contratar manifesta o exercício de uma liberdade de determinar-se ao negócio que não é ainda a liberdade de determinar o conteúdo do negócio. É, isso sim, uma decisão genérica de fazer um contrato, embora ainda não a de concluir um particular e preciso negócio”, assim “a decisão ou deliberação de contratar limitar-se-á à especificação sumária dos elementos essenciais do contrato e de eventuais cláusulas especiais que se considerem condição imprescindível da realização do interesse visado”*.

O CCP apresenta-nos dois regimes do Ajuste Direto: O regime geral (presente nos artº 114º a artº 127º) aplicável a adjudicações de valores superiores

a 5.000,00€ e o regime simplificado (transposto no artº 128º e artº 129º) aplicável a todos os contractos de valor inferior a 5.000,00€.

A adoção do procedimento de ajuste direto é legitimada em função do valor do contrato a celebrar, de notar que artº 19º a) *“a escolha do ajuste direto só permite a celebração de contractos de valor inferior a 150000 euros”*, artº 20º a) *“a escolha do ajuste direto só permite a celebração de contractos de valor inferior a 75000 euros”*, artº 21º a) *“a escolha do ajuste direto só permite a celebração de contractos de valor inferior a 100000 euros”*.

Todavia, é necessário referir que a adoção deste procedimento é ainda legitimada por fatores de ordem material, ou seja, independentemente do seu valor, essas exceções estão previstas no artº 24º ao artº 27º do CCP e ainda o artº 31º, nº. 3.

Evidencia-se assim que o ajuste direto é o procedimento pré contratual mais flexível, daí ser o principal alvo desta investigação. Porque se por um lado a sua flexibilidade pode facilitar o processo de contratação por parte da entidade adjudicante para determinada prestação de serviço ou aquisição de bens, por outro lado, este procedimento utilizado de uma forma menos fomentada e coerciva, pode colocar em causa os principais princípios que o CCP determina como fundamentais em matéria de contratação pública.

No que toca ao ajuste direto tal como a outro tipo de procedimento pré-contratual, o processo de contratação inicia-se com a decisão de contratar, seguida pela escolha do procedimento a utilizar e pela aprovação das peças do respetivo procedimento.

Apesar de o CCP definir que as peças do procedimento do Ajuste Direto passam pelo convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos, a divisão da Contratação Pública da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, tomou a decisão de incluir ainda o Programa de Procedimento (anexo 1).

É de salientar que as cláusulas contidas no Programa de Procedimento diferem em larga margem das cláusulas pertencentes ao Caderno de Encargos.

De notar que segundo o artº 41º *“o programa de procedimento é o regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração”*. Enquanto que o artº 42º *“o caderno de encargos é a peça*

do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar. Nos casos de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar, as cláusulas do caderno de encargos podem consistir numa mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspetos essenciais da execução desse contrato, tais como o preço ou o prazo”.

Uma vez designado o júri procede-se ao envio do convite e das peças do procedimento. Salienta-se assim o artº 67º “*salvo no caso de ajuste direto em que tenha sido apresentada uma única proposta, os procedimentos para a formação de contractos são conduzidos por um júri, designado pelo órgão competente para a decisão de contratar, composto, em número ímpar, por um mínimo de três membros efetivos, um dos quais presidirá, e dois suplentes”.*

Esse envio pode ainda ser realizado por dois meios, pelo e-mail ou ainda pela plataforma eletrónica no seguinte endereço: <http://www.anogov.com/cm-smfeira/faces/app/dashboard.jsp>.

Seguidamente poderá ocorrer um pedido de esclarecimento e retificações das peças do procedimento pelas entidades convidadas, assim como a apresentação de erros e omissões do caderno de encargos. Onde a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira refere no Programa de Procedimento que: “*Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento devem ser solicitados pelos interessados, por escrito, no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas. Os esclarecimentos a que se refere o número anterior são prestados por escrito pelo júri do procedimento, até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas. Até ao quinto sexto do prazo fixado para a apresentação de propostas, os interessados devem apresentar ao órgão competente para a decisão de contratar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente os erros e as omissões do caderno de encargos. O órgão competente para a decisão de contratar, até ao termo do prazo fixado para a apresentação de propostas, deve pronunciar-se sobre os erros e omissões identificados pelos interessados, considerando-se rejeitados todos os que não sejam por ele expressamente aceites. Os esclarecimentos e retificações referidos nos números anteriores são disponibilizados na plataforma eletrónica utilizada por*

esta entidade, e os mesmos serão imediatamente notificados a todos os concorrentes que tenham adquirido as peças do procedimento. Em caso de divergência os esclarecimentos e retificações prestados prevalecem sobre as peças do procedimento a que dizem respeito.”

A próxima fase diz então respeito à apresentação de propostas, que corresponde à “declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo”. Por norma e segundo o artº 62º a apresentação de propostas é diretamente nas plataformas, à exceção das qualidades técnicas, de documentos confidenciais e ainda pelo ajuste direto.

3) O caso de estudo: a evolução do procedimento de Ajuste Direto na Câmara Municipal de Santa Maria da Feira

Por forma a dar resposta à questão central deste estudo - “Será que o procedimento do Ajuste Direto coloca em causa os principais princípios consagrados no CCP?” - e com o intuito de não somente provar o peso da transparência na tramitação processual, mas também a necessária criação de condições para uma efetiva concorrência na contratação pública, eu tive a oportunidade de estagiar durante um período de 8 meses na Divisão da Contratação Pública da Câmara Municipal de Feira.

Com efeito de concentrar numa única estrutura, competências, tarefas e funções, anteriormente realizadas por outros serviços orgânicos do Município em análise, a Divisão da Contratação Pública veio deste modo absorver parte de recursos humanos dessas estruturas orgânicas, e com o efeito de:

- Potenciar a criação de sinergias de eficiência e eficácia;
- Procedimentos de execução; controlo e responsabilização;
- Eficiência e eficácia na tramitação dos processos de contratação:
 - Abordagem prévia aos mercados, com o objetivo de aumento da base de dados de

entidades fornecedoras de bens/ serviços ao Município.

- Criação de novas metas e métodos com adjetivos de incremento da qualidade de serviço.

Importa agora tomar conhecimento dos principais pontos de referência na estruturação nuclear da Divisão da Contratação Pública.

Inicialmente as competências da divisão da contratação passavam apenas pela realização dos procedimentos de aquisição por ajuste direto, à exceção das aquisições correspondentes à área de Mecânica.

É no primeiro trimestre de 2011 que são atribuídas competências na sua plenitude a este serviço, para a realização de procedimentos pré-contratuais de aquisição e de locação de bens e serviços. Por forma a dar continuidade às funções do serviço, foi transferida uma nova pessoa de um serviço distinto.

No primeiro mês do ano de 2012, é atribuído ao serviço o setor de empreitadas e obras públicas, bem como a responsabilidade total no que toca à realização de procedimentos pré-contratuais de empreitadas de obras públicas. A estas novas funções foram igualmente absorvidas as aquisições por ajuste direto da área da mecânica e a gestão do armazém de mecânica.

É necessário ter em conta que ao armazém de mecânica foi facultada a opção de se tornar num único armazém geral do Município no Estaleiro, com a capacidade de unir o armazém de mecânica e o armazém das Brigadas especializadas. Com esta opção, o município passou a dispor de uma nova área que veio desta forma permitir o armazenamento do material de construção pesado e de diversas matérias-primas.

É já em Janeiro de 2014 com o objetivo de aumentar a eficiência do funcionamento da divisão e da melhoria do tratamento dos procedimentos de aquisição, que foi imposta uma reorganização interna dos recursos humanos, nomeadamente de funções e de objetivos.

A grande singularidade prende-se ainda com o facto de que ao exercício das funções da Divisão da Contratação Pública, estão implícitos o respeito e o cumprimento absoluto da legislação em vigor, salientando deste modo a importância e a sensibilidade do DL 18/2008 de 29 de Janeiro.

Assim sendo, é necessário ter em conta que uma vez que ocorre com alguma frequência uma redistribuição de recursos humanos pelo serviço, e visto que é também com alguma regularidade que assistimos a diversas alterações legislativas, é pedido à divisão da contratação pública, uma constante adaptação das funções e dos objetivos à realidade atual. Havendo uma recorrente redistribuição de recursos humanos pelo serviço, é fundamental uma correta formação e acompanhamento do trabalho dos novos elementos.

A este propósito foram unanimemente reconhecidas as principais alterações legislativas que acarretaram ao serviço as necessárias adaptações:

- Lei dos compromissos, ou também reconhecida como a lei 8/2012 de 21 de Fevereiro. Por forma a responder à entrada em vigor da lei, foi imposta à divisão da contratação pública a alteração de um conjunto de diretivas internas, para uma melhor articulação das novas regras ao funcionamento do serviço de compras, quer na reorganização administrativa, quer na capitalização dos benefícios com a redução dos prazos dos pagamentos à autarquia.
- Lei de Orçamento de Estado 2012, 2013 e 2014 LOE- parecer prévio e redução remuneratória: com efeito na entrada em vigor das LOE's, no que concerne nomeadamente à obrigação da emissão do parecer prévio positivo pelo órgão executivo Municipal, à previamente abertura dos procedimentos de concurso, e ainda à obrigação da redução remuneratória dos valores base dos procedimentos de concurso, o serviço aqui em análise viu os seus procedimentos administrativos internos alterados, com o intuito de enquadrar as novas imposições legislativas.
- DL 18/2008 de 29 de Janeiro: decreto-lei que aprova o Código dos Contractos Públicos. Uma vez já colocado em vigor desde o ano de 2008, a Divisão da contratação público tem-no como principal foco. Ou seja, é constantemente colocada em prática a sua monitorização.

Concretizando, verifica-se que a Divisão da Contratação Pública tem como principal objetivo que todos os procedimentos que lhe competem, estejam em conformidade e rigor com a legislação dos contratos públicos.

Uma vez que está implícito no estudo a gestão dos dinheiros públicos, não podia deixar de ser referido que a monitorização na gestão do armazém da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, ocorre com base na gestão de existências pelo método 'just-in-time'.

Com base neste método de gestão, a reposição do material é feita com a manutenção dos níveis mínimos de existências, o que significa que há o objetivo de garantir que o ponto de rutura de stock de produtos considerados de consumo recorrente no normal funcionamento das atividades municipais, não é atingido.

Pretende-se com a utilização deste método, a redução do stock e dos custos dos processos.

Uma das funções que me foram atribuídas aquando do desenvolvimento do meu estágio, foi a criação de minutas standard de fácil compreensão e preenchimento, nos diversos procedimentos de estruturação documental, com o intuito de facilitar e melhorar o funcionamento do sistema de trabalho da divisão.

(Anexo 2: minuta que mais utilizei no estágio)

- Minutas de comunicação interna, que permitem ao serviço uma maior facilidade na abertura de procedimentos na aquisição de bens e/ou serviços.
- Minutas de procedimento: convite; programa de procedimento; programa de concurso e caderno de encargos; relatório preliminar e relatório final.
- Minutas de solicitação de parecer prévio ao executivo municipal.

De registar que antes de qualquer criação de minutas, foram-me dados a conhecer estudos técnicos do município, tendo por base o histórico de consumos, ou seja, uma base técnica com os dados do fornecimento anual contínuo de bens.

É ainda de referir o desenvolvimento de uma fórmula inovadora de avaliação dos atributos das propostas, quer a nível de preço, quer a nível da avaliação técnica (anexo 2).

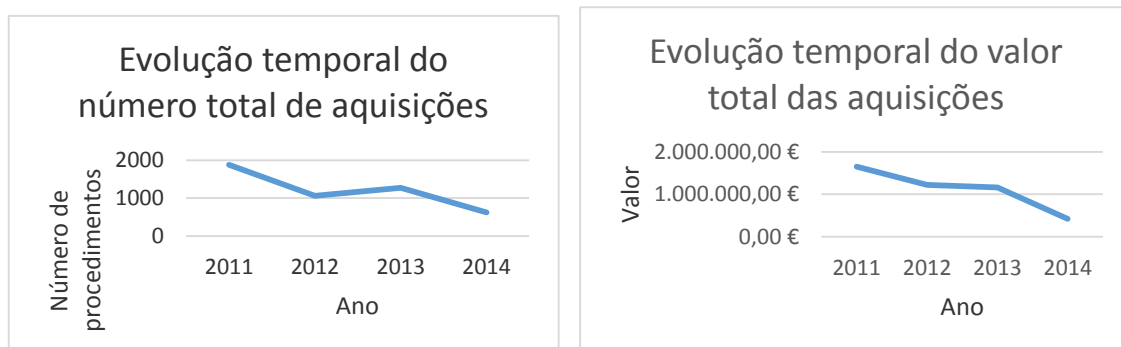
No que concerne à área da contratação pública, é necessário termos em conta que uma vez que permite a negociação direta com os fornecedores, este serviço tem por base diretivas de gestão e organização do setor empresarial privado, exemplo disso mesmo é o recurso a orçamentação por múltiplos fornecedores em cada aquisição e a negociação com cada um deles, isto para obtenção do melhor rácio entre qualidade e o preço.

É notória a preocupação da autarquia em aumentar a sua base de dados de fornecedores a nível nacional, com o intuito de contribuir para uma maior eficiência no acesso ao mercado.

Desta forma, e em conversa com os meus colegas do serviço, pude perceber que as principais atividades associadas aos procedimentos de gestão dos armazéns municipais, em 2016, foram a continuidade da monitorização e correção das medidas implementadas em 2014 e 2015, baseadas na gestão de existências, pelo método 'just-in-time'. Este método de gestão, veio permitir uma diminuição do custo de armazenamento das existências, ainda superior ao obtido em 2014 e 2015, transferindo esse custo para as entidades fornecedoras.

Tenhamos agora em conta dados estatísticos fornecidos pela Divisão da Contratação Pública da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, e que nos dão a conhecer a evolução dos procedimentos

1) Gráficos representativos da evolução dos procedimentos de aquisição



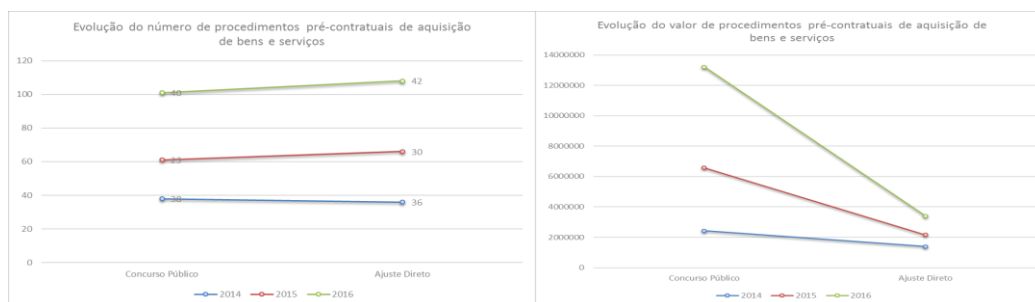
Pelos gráficos acima representados, podemos verificar que desde o ano de 2011, até ao ano 2014 o município tem assistido a uma diminuição dos

procedimentos de aquisição, quer a nível do número total, bem como o valor total das aquisições.

i) Setor de procedimentos concursais de locação e aquisição de bens e de aquisição de serviços.

Tal como o esperado, a contratação pública do Município de Santa Maria da Feira é representada por um grande número de procedimentos através de Ajuste Direto, apresentando 42 procedimentos (30 no ano anterior), face aos 40 correspondentes ao concurso público (23 no ano anterior).

2) Gráficos representativos da evolução do número e do valor dos procedimentos de aquisição de bens e serviços de (2014- 2016).



ii) Setor de procedimentos concursais de empreitadas e obras públicas.

À semelhança do ocorrido no setor dos procedimentos concursais de locação e aquisição de bens e de serviços, o setor dos procedimentos concursais de empreitadas e obras públicas, foi gerido por diretivas de garantia do respeito pelo princípio de transparência e da concorrência, com o claro objetivo de diminuição dos prazos de realização dos procedimentos concursais e o aumento da qualidade do serviço.

Procedimentos pré-contatuais de empreitadas e obras públicas realizados, com contrato:

Contratos	2014		2015		2016	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
Concurso Público	14	4.497.320.79 €	10	2.626.458.81 €	15	4.495.980.75 €
Ajuste Direto	11	742.684.85 €	11	991.122.53 €	8	573.367.13 €
Despachos Numerados	2014		2015		2016	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
Concurso Público	5	56.383.60 €	3	34.691.45 €	0	0 €
Ajuste Direto	1	12.500.00 €	5	43.053.50 €	2	20.923.40 €

No que toca à evolução dos procedimentos de empreitadas e obras públicas no município em análise no período de 2014 a 2016, facilmente é detetado que do ano de 2015 para o ano de 2016 assistimos a uma diminuição do ajuste direto e um consequente aumento do recurso ao concurso público.

Porém, e tendo em conta a relevância que o ajuste direto assume na contratação pública do município de Santa Maria da Feira, torna-se necessária a identificação de fatores que podem influenciar este procedimento de contratação.

Com o meu estágio, tive a oportunidade não só de identificar possíveis áreas de risco que podem contornar os princípios consagrados no CCP, mas também a particularidade que o CPV traduz nos procedimentos de ajuste direto.

Tendo presente que nos procedimentos de Ajuste Direto, cabe à entidade pública a escolha dos fornecedores a apresentarem propostas, são abordadas questões como o valor limite estipulado para este tipo de procedimentos e que condicionam o recorrente convite às mesmas empresas.

De notar que, ao consultarmos os ajustes diretos realizados pela autarquia em análise, na área da construção civil, é facilmente constatada a predominância de algumas entidades. De que forma pode ser predominante a contratação de

determinada entidade por Ajuste Direto, sem serem ultrapassados os valores limite desse mesmo procedimento?

Tomemos como exemplo o valor limite que o CCP estipula para a aquisição de serviços, que são 75.000€. Os referidos 75.000€ são calculados pelo somatório das prestações efetuadas pela entidade contratada, no presente ano económico e nos dois anos anteriores, através do CPV.

Contudo, e tendo em conta a especificidade do CPV, a autarquia facilmente contorna os valores já ultrapassados pelas prestações da entidade a contratar, por forma a que esses valores não ultrapassem os limites previamente estipulados.

Ou seja, existe a possibilidade de convidar recorrentemente determinada entidade, com alterações ocorridas no CPV, de acordo com o procedimento em causa, não podendo isso ser até então considerado ilegalidade perante o CCP.

*“Tomando como exemplo uma empresa cuja atividade consista na venda de viaturas e de peças para as mesmas, bem como na prestação de serviços de manutenção dos mesmos, nos termos de qualquer das classificações sugeridas, as peças, os transportes (aquisição de viaturas) e as prestações de serviços constam de rubricas diversas, pelo que cada uma destas atividades deverá ser autonomamente considerada, ou seja, para averiguar se a empresa atingiu o limite de €75 000 dever-se-á contabilizar-se autonomamente cada uma dessas atividades (por exemplo, se for ultrapassado esse limite relativamente a alguma dessas atividades – peças – poderá a empresa continuar a ser convidada para participar em ajustes diretos no âmbito das outras atividades, como sejam a prestação de serviços de manutenção ou a venda de viaturas)”*⁷- Miguel Lucas Pires.

Aquando das minhas dúvidas apresentadas à Divisão da Contratação Pública da autarquia em estudo, nomeadamente em relação à predominância da contratação de algumas entidades, as respostas recaíram essencialmente em

⁷ MIGUEL LUCAS PIRES, Âmbito de Aplicação da Limitação da Liberdade de Escolha das Entidades a Convidar para a Participação no Procedimento de Ajuste Direto, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação de Direito da Universidade de Coimbra, 2010, pág. 12.

dois pontos: questões políticas e o conhecimento do trabalho dessas empresas, por base de serviços já prestados anteriormente à autarquia.

É notório que se pretende um serviço aberto, objetivo e transparente, e para isso não podemos apenas centrar-nos na melhor relação qualidade/preço, mas também nos princípios básicos da celebração de um contrato.

Saliente-se que com o decorrer do meu estágio, consegui perceber a importância da fase da preparação e do planeamento do processo. Esta é a fase que vai ditar o bom ou mau funcionamento das atividades futuras, visto que um mau planeamento pode acarretar custos adicionais de grande índole.

Antes de publicitar um anúncio é necessário identificar e avaliar as necessidades que levam a uma possível contratação.

A grande singularidade desta fase prende-se com um bom estudo de mercado.

À entidade adjudicante, neste caso à autarquia em análise, é necessário perceber o que pretende adquirir, assim como os motivos que a levam a necessitar de determinada aquisição ou serviço. Durante esse estudo, emergem questões relacionadas com o objeto em causa, com os principais incentivos na sua aquisição, nos resultados procurados e no conhecimento dos potenciais intervenientes e clientes.

A este propósito salienta-se a importância de consultar os potenciais clientes, porém essa consulta não pode comprometer a independência do processo de tomada de decisão.

O foco no orçamento: uma vez que se trata de dinheiros públicos e tendo em conta a atual conjuntura económica do país, é de extrema importância a definição de um orçamento real, e de exequível atingimento dos resultados pretendidos. Esta fase crítica do orçamento não pode ocorrer apenas numa fase inicial, mas ao longo do ciclo de vida do contrato. Desta forma, é igualmente relevante a disponibilidade da entidade adjudicante para com o orçamento estipulado para o contrato.

Por último, aponto como principal fragilidade por parte da divisão da contratação pública, o estudo de mercado.

Em conformidade com os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da livre concorrência, a entidade adjudicante deve aprofundar o seu conhecimento acerca do mercado, antes do início do processo de adjudicação.

4) Conclusão

Ao debruçarmo-nos na racionalização da despesa pública como uma possível tentativa de combate à crise económica, é inevitável não refletirmos sobre a relevância financeira dos processos de contratação pública.

Neste seguimento, é ainda notório o peso do CCP na matéria da contratação pública. É neste diploma que estão consagrados os três principais princípios na formação de qualquer procedimento contratual.

Com o objetivo de perceber questões relacionadas com o facto do ajuste direto apresentar particularidade que o diferenciam dos demais procedimentos concursais, e tendo em conta que se prevê que as adjudicações em regime de Ajuste Direto cresçam, o presente relatório debruçou-se nas formas em que os mecanismos de Ajuste Direto podem afetar ou até mesmo colocar em causa os princípios explícitos no nº4 do art 1º do CCP. Ou seja, de que forma poderá afetar o acesso por parte dos diversos interessados ao nível do mercado (subjacente o princípio da concorrência), o cumprimento da desmaterialização total e obrigatória imposta nos procedimentos pré-contratuais (subjacente o princípio da transparência), e o igual tratamento de todos os interessados na adjudicação de determinado contrato público (subjacente o princípio da igualdade).

A este propósito e com a leitura deste relatório, é notória a existência de formas de 'beneficiar' determinada entidade, o que coloca em causa os princípios mencionados em epígrafe.

É na presença de casos que corrompem a legitimidade do processo, que devemos focar a nossa atenção, assumindo como necessário o combate a situações de qualquer tipo de benefício a outrem.

Concretizando, verifica-se que existem ainda lacunas no que concerne à matéria da contratação pública, sendo assim necessária uma maior exigência e rigor por parte das entidades competentes para a decisão de contratar.

É necessário que conceitos como “eficiência” e “eficácia” sejam conhecidos e que estejam bem presentes no gabinete responsável pela área da contratação pública.

De salientar, que é inquestionável a preocupação da autarquia na adaptação de novos métodos e criação de novas metas com o intuito de potenciar maior qualidade de serviço. Estão sempre presentes conceitos de áreas de direito, de gestão e de administração, assim como a ligação constante de vários departamentos da Câmara.

A autarquia deve continuar com uma acrescida preocupação no aumento da base de dados de entidades fornecedoras, mas não pode deixar de parte as externalidades negativas que pode acarretar aquando de um mau planeamento do processo.

É preciso que esteja ciente no gabinete do aprovisionamento, a necessidade de um bom estudo de mercado antes do início do processo de adjudicação.

Um outro dado a apontar, é que uma vez que se assiste a redistribuições dos Recursos Humanos pela autarquia, tendo em conta as diversas alterações legislativas, é necessário garantir que os processos ocorrem com o rigor absoluto na aplicação da legislação em vigor e para isso o município deve garantir formações aos seus funcionários.

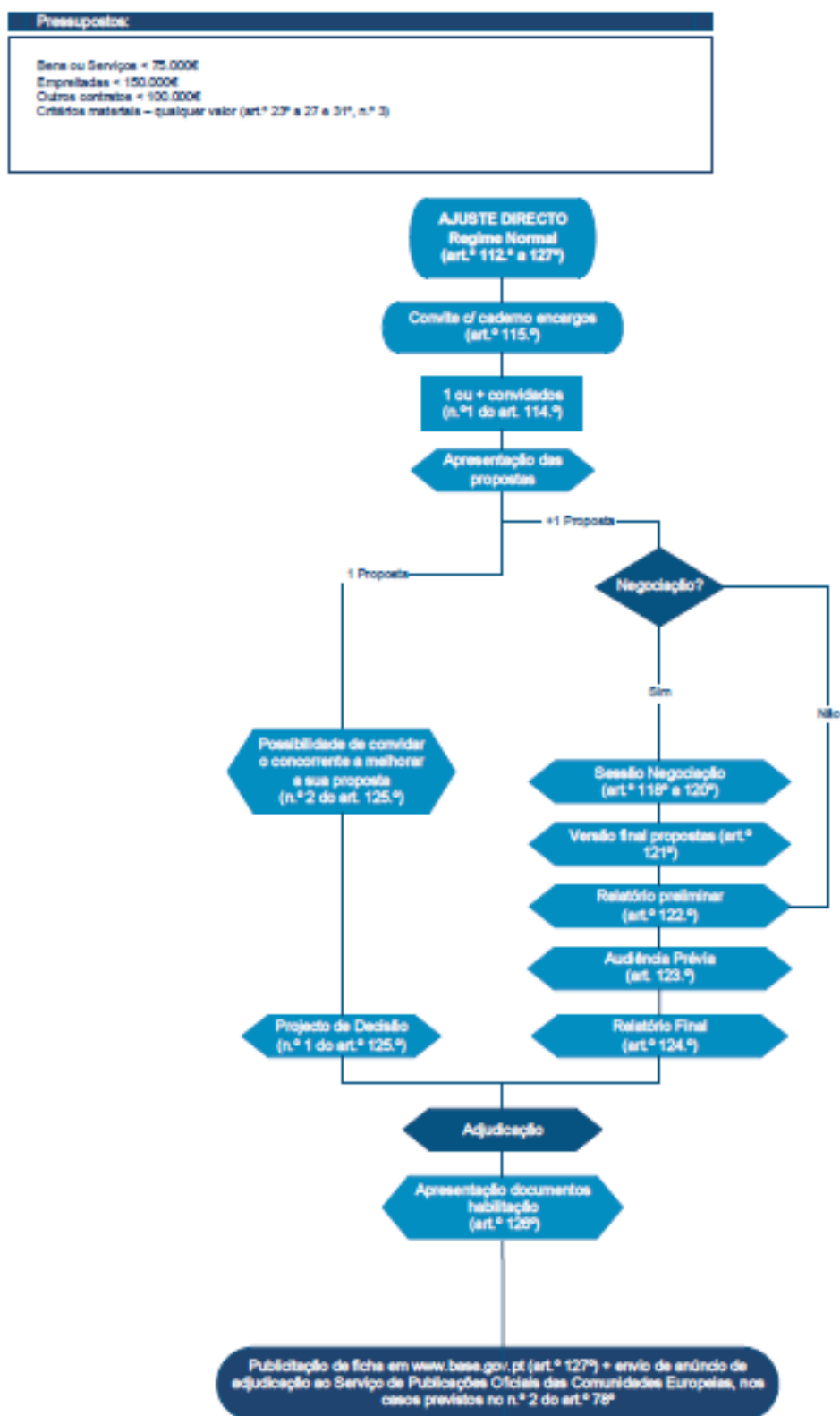
Conclui-se desta forma que é necessário um maior rigor e profissionalismo em todos os procedimentos pré-contratuais, especialmente no Ajuste Direto.

5) Bibliografia

- ANTUNES, Eugénio (2010). Nova Gestão Pública- Gestão Pública e “accountability”. Comunicação apresentada no âmbito do curso de Gestão Pública na Administração Pública (GEPAL), realizado pelo CEFA, em 2010.
- CORREIA, Sérvulo (1987). Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos.
- Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro. Diário da República N.º 20/2008-I Série I –A, págs. 753 a 852, atualizado de acordo com a Declaração de Retificação n.º 18- A/2008, de 28 de março. Diário da República N.º 62/2008 1ª Série. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa. 2008. Aprova o Código dos Contratos Públicos
- MOZZICAFREDO, Juan; João Salis Gomes; João S. Batista (org) (2003). Ética e administração: como modernizar os serviços públicos?. Oeiras: Celta Editora.
- OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, “Os princípios gerais da contratação pública”, in *Estudos de Contratação Pública*, I, Coimbra Editora, 2008
- PIRES, Miguel Lucas (2010). Princípios gerais de atividade e organização administrativos. Comunicação apresentada no âmbito do curso de gestão pública na Administração Pública (GEPAL), realizado pelo CEFA, em 2010.
- PIRES, Miguel Lucas (2010). Princípios constitucionais. Comunicação apresentada no âmbito do curso de Gestão Pública na Administração Pública (GEPAL), realizado pelo CEFA, em 2010.

Anexo I

Fluxograma da tramitação processual do procedimento: Ajuste Direto



Anexo II)

Ajuste direto- bens e serviços- proposta economicamente mais vantajosa- e-mail

AQUISIÇÃO DE BENS

OU

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

AJUSTE DIRETO

(alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP)

“ _____ ”

Programa de Procedimento

PROGRAMA DE PROCEDIMENTO

Artigo 1.º

Identificação do Procedimento

O procedimento de ajuste direto é identificado com a referência n.º

_____.

Artigo 2.º

Objeto do Ajuste Direto

O Concurso tem por objeto a **aquisição de bens/ aquisição de serviços** designada por
“_____” nos termos e condições constantes do
caderno de encargos.

Artigo 3.º

Entidade adjudicante

A entidade adjudicante é o Município de Santa Maria Feira, NIF 501157280, através da
Divisão da Contratação Pública, com instalações na Praça da República – Apartado 135 –
4524-909 Santa Maria da Feira, com o telefone n.º (+351) 256 370 800, Fax n.º (+351) 256
370 807, e-mail aprovisionamento@cm-feira.pt.

Artigo 4.º

Órgão que tomou a decisão de contratar

A decisão de contratar foi tomada pelo **/a Vereador/a** do Pelouro de
_____ por despacho exarado em _____ de
_____ de _____, emitido no exercício de competência delegada pelo
Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira por despacho de 24 de
outubro de 2013.

Ou

A decisão de contratar foi tomada pela Câmara Municipal em Reunião _____, de _____.

Artigo 5.º

Fundamentação da escolha do Ajuste Direto

1. A escolha do procedimento, em causa, teve por base o critério do valor definido no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, doravante designado Código dos Contratos Públicos ou CCP.
2. A opção pelo ajuste direto é justificada pelo facto de _____.

Artigo 6.º

Acesso às peças do procedimento

1. As peças do procedimento são disponibilizadas via e-mail aprovisionamento@cm-feira.pt.
2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o suporte físico das peças do procedimento encontra-se patente nas instalações referidas no artigo 3.º, onde pode ser consultado, durante as horas de expediente, das 9:00 às 16:00 horas, desde a data da publicação do anúncio até à data limite de apresentação das propostas.
3. O fornecimento de cópia em suporte físico das peças do procedimento é feito, no prazo máximo de três dias a contar da data de receção do pedido, contra o pagamento previsto na tabela de taxas do Município, efetuado em numerário ou mediante cheque emitido à ordem do Tesoureiro da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, ficando registado o nome, a morada e os números de telefone e fax, bem como o nome de contacto da entidade que tenha levantado ou mandado levantar a cópia.

4. O fornecimento de cópia em formato digital (CD) ou (DVD) será efetuado nos termos constantes do número anterior, contra o pagamento de 3.55 € (três euros e cinquenta e cinco cêntimos), acrescido do IVA à taxa legal em vigor.
5. Os interessados podem também obter, por via postal, cópia devidamente autenticada pela Entidade Adjudicante, desde que o solicitem e que cumpram simultaneamente o referido nos números anteriores.
6. No caso de envio das peças do procedimento por via postal, acresce ao valor referido nos números anteriores, as despesas de portes e cobrança postal.
7. Desde que tal seja requerido por qualquer dos interessados, o atraso no fornecimento das peças do procedimento justifica a prorrogação do prazo fixado para a apresentação das propostas pelo período correspondente ao atraso verificado.

Artigo 7.º

Órgão competente para prestar esclarecimentos

A entidade competente para prestar esclarecimentos é o júri do procedimento designado pela entidade competente para autorizar a despesa, a quem devem ser endereçados via e-mail: aprovisionamento@cm-feira.pt, identificada no artigo 3.º do presente programa de procedimento.

Artigo 8.º

Esclarecimentos e retificações das peças do procedimento

1. Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento devem ser solicitados pelos interessados, por escrito, no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas.
2. Os esclarecimentos a que se refere o número anterior são prestados por escrito pelo júri do procedimento, até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas.
3. Até ao quinto sexto do prazo fixado para a apresentação de propostas, os interessados devem apresentar ao órgão competente para a decisão de contratar uma lista na qual

identifiquem, expressa e inequivocamente os erros e as omissões do caderno de encargos.

4. O órgão competente para a decisão de contratar, até ao termo do prazo fixado para apresentação de propostas, deve pronunciar-se sobre os erros e omissões identificados pelos interessados, considerando-se rejeitados todos os que não sejam por ele expressamente aceites.

5. Os esclarecimentos e retificações referidos nos números anteriores são disponibilizados via e-mail, e os mesmos serão imediatamente notificados a todos os concorrentes que tenham adquirido as peças do procedimento.

6. Em caso de divergência os esclarecimentos e retificações prestados prevalecem sobre as peças do procedimento a que dizem respeito.

Artigo 9.º

Preço base

O preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, estipulando-se para o procedimento em causa o valor de _____ € (_____ euros), que não inclui o imposto sobre o valor acrescentado.

Artigo 10.º

Preço da proposta anormalmente baixo

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 71.º do CCP, a partir de **50%** abaixo do preço base, o preço total resultante de uma proposta é considerado anormalmente baixo, para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 57.º e da alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º, ambos do Código dos Contratos Públicos.

Artigo 11.º

Documentos que constituem a proposta

1. A proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar (art.º 56.º do CCP), devendo a sua elaboração obedecer ao disposto nos números 4 e 5 do artigo 57.º e no artigo 58.º do Código dos Contratos Públicos e ser constituída pelos seguintes documentos, devidamente assinados com assinatura eletrónica, nos termos da Lei 96/2015 de 17 de agosto:
 - a) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, elaborado em conformidade com o modelo constante do **Anexo I**. A declaração deve ser assinada pelo concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar;
 - b) Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;
 - c) Documentos exigidos pelo programa de procedimento que contenham os termos ou condições, relativos a aspetos de execução do contrato não submetido à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a Entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule;
 - d) Documentos que contenham os esclarecimentos justificativos da apresentação de um preço anormalmente baixo, quando esse preço resulte, direta ou indiretamente, das peças do procedimento;
 - e) Outros documentos solicitados no caderno de encargos ou outros que o concorrente queira anexar à proposta no sentido de a valorizar.
 - f)
2. Todos os documentos da proposta são assinados manuscritamente, pelo concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar.
3. Quando a proposta seja apresentada por um agrupamento concorrente, a declaração referida na alínea a) do nº 1 deve ser assinada pelo representante comum dos

membros que o integram, caso em que devem ser juntos à declaração os instrumentos de mandato emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, deve ser assinada por todos os seus membros ou respetivos representantes.

Artigo 12.º

Idioma dos documentos que constituem a proposta

1. Todos os documentos que constituem a proposta devem ser apresentados em língua portuguesa.
2. Caso o documento da proposta, seja originariamente redigido em língua estrangeira, deve ser acompanhada de tradução para português, sob pena de exclusão da proposta.

Artigo 13.º

Propostas variantes ou parciais

Não são admitidas, em caso algum, a apresentação de propostas variantes ou parciais.

Ou

Será admitida a apresentação de proposta variante.

Artigo 14.º

Prazo de apresentação das propostas

As propostas e os documentos que a instruem serão entregues até às __ horas do __.º dia a contar da data do envio do ofício convite, através de envio para o e-mail aprovisionamento@cm-feira.pt.

Artigo 15.º

Modo de apresentação da proposta e dos documentos que a instruem

1. As propostas e os documentos que a instruem serão apresentados através de meio eletrónico de transmissão escrita de dados, para o e-mail mencionado no artigo 3.º.
2. A receção das propostas é registada com referência às respetivas data e hora, sendo entregue aos concorrentes um recibo eletrónico comprovativo dessa receção, caso o solicitem no ato de envio da sua proposta.
3. A entrega fora de prazo das propostas, é da inteira responsabilidade da entidade emissora da proposta, sendo motivo de exclusão nos termos legais.

Artigo 16.º

Prazo de obrigação de manutenção das propostas

As propostas mantêm-se obrigatoriamente até **66 dias** após o termo do prazo para sua apresentação.

Artigo 17.º

CrITÉRIOS de Adjudicação

1. A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, conforme alínea a) do n.º 1, do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos.
 - a. Preço mais baixo - ____%
 - b. Outro – ____%
2. Os atributos das propostas colocados à concorrência serão valorizados e ponderados de harmonia com os fatores mencionados no número anterior e no Regulamento de Avaliação de Propostas constantes do **Anexo II** ao presente programa de procedimento.

Artigo 18.º

Regras de arredondamento

Os cálculos matemáticos implicados nas operações de avaliação das propostas serão efetuados sempre considerando quatro casas decimais, processando-se o arredondamento da pontuação final do critério de adjudicação até à terceira casa decimal.

Artigo 19.º

Critérios de desempate

1. Em caso de empate será tomado em consideração a melhor classificação no fator **“Preço”**.
2. **Hierarquização caso sejam mais do que dois fatores de avaliação.**
3. Na situação de empate será efetuado um sorteio, cabendo a cada proposta, das que se encontram empatadas, o número de registo de entrada na caixa de e-mail. O sorteio será efetuado através de bolas numeradas com os números das propostas dos concorrentes empatados, na presença de todos os concorrentes presentes a sorteio do Júri do procedimento. Vencerá a proposta cuja bola seja sorteada.

Artigo 20.º

Modalidade jurídica do agrupamento adjudicatário

Em caso de adjudicação, todos os membros do agrupamento adjudicatário, e apenas estes, devem associar-se, antes da celebração do contrato, na modalidade jurídica de agrupamento complementar de empresas ou, em alternativa, de consórcio externo, em regime de responsabilidade solidária, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 231/81, de 28 de julho.

Artigo 21.º

Caução

De acordo com o disposto no nº 2 do artigo 88.º do CCP, quando o preço contratual for inferior a 200.000,00 euros não é obrigatório a prestação de caução, pelo que não será exigida a prestação da mesma.

Ou

1. A caução, destinada a garantir a celebração do contrato, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, deve ser prestada:
 - a) Por depósito em dinheiro ou em títulos emitidos ou garantidos pelo Estado Português à ordem da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, nos termos do modelo constante do Anexo III ao presente Programa, que dele faz parte integrante;
 - b) Mediante garantia bancária ou seguro-caução, nos termos dos modelos constantes dos Anexos IV e V ao presente Programa, que dele fazem parte integrante.
2. O valor da caução a prestar nos termos referidos no número anterior é de 5% do preço contratual, com exclusão do IVA.
3. Quando o preço total resultante da proposta adjudicada seja considerado anormalmente baixo, o valor da caução a prestar pelo adjudicatário é de 10% do preço contratual.
4. Desde que o valor do contrato seja inferior a 200.000,00 € (duzentos mil euros), é dispensada a prestação de caução, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos.
5. Quando, no caso previsto no número anterior, não seja exigida a prestação de caução, pode a entidade adjudicante, se o considerar conveniente, proceder à retenção de até 10% do valor dos pagamentos a efetuar.
6. Não é exigida a prestação de caução desde que o adjudicatário, no prazo correspondente, apresente seguro da execução do contrato a celebrar (ou

declaração de assunção de responsabilidade solidária) emitido nos termos previstos no n.º 4, do artigo 88.º, do CCP.

Artigo 22º

Lotes

(Não aplicável)

Ou

1. O presente procedimento de concurso é constituído por lotes, nos termos previstos no artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos, sendo a sua constituição a que consta das cláusulas do Caderno de Encargos.
2. O Município de Santa Maria da Feira reserva-se no direito de adjudicar individualmente cada um dos lotes, adjudicar mais do que um à mesma entidade ou a totalidade a uma única entidade adjudicante.
3. Os concorrentes deverão identificar claramente nas suas propostas quais os lotes a que se encontram a concorrer, identificando para cada lote os valores correspondentes, de harmonia com o estipulado no anexo I do Caderno de Encargos.

Artigo 23.º

Documentos de habilitação a apresentar pelo adjudicatário

1. O adjudicatário deverá apresentar os seguintes documentos de habilitação:
 - a. Declaração emitida conforme o modelo constante no Anexo II, do CCP;
 - b. Documento comprovativo de que não se encontra nas situações previstas nas alíneas b), d), e), e i), do n.º 1 do artigo 55.º, do CCP;
 - c. Documentos de habilitação previstos nos números 4 e alínea b) do n.º 5 do artigo 81.º do CCP, quando for o caso;

- d. Cópia da certidão do registo comercial ou certidão permanente (aplicável a entidades comerciais);
 - e. Cópia da ata de tomada de posse dos titulares dos órgãos sociais (aplicável a entidades não comerciais);
 - f. Documentos comprovativos da titularidade das habilitações legalmente exigidas para o fornecimento de bens em causa, de harmonia com o exigido no presente Programa de Procedimento e Caderno de Encargos (quando tal habilitação seja exigida).
 - g. **Outros.**
- 2. O órgão competente para a decisão de contratar pode sempre solicitar ao adjudicatário, ainda que tal não conste do programa do procedimento, a apresentação de quaisquer documentos comprovativos da titularidade das habilitações legalmente exigidas para a execução das prestações objeto do contrato a celebrar, fixando-lhe prazo para o efeito.
 - 3. Todos os documentos de habilitação do adjudicatário devem ser redigidos em língua portuguesa.
 - 4. Quando, pela sua própria natureza ou origem, os documentos de habilitação estiverem redigidos em língua estrangeira, deve o adjudicatário fazê-los acompanhar de tradução devidamente legalizada.

Artigo 24.º

Modo de apresentação dos documentos de habilitação

- 1. O adjudicatário deve apresentar reprodução dos documentos de habilitação referidos no artigo 81.º através de correio eletrónico, devendo ser utilizado para o efeito o endereço de e-mail referido no artigo 3.º do presente programa de procedimento.
- 2. Quando os documentos a que se referem a alínea b) do n.º 1 e os n.os 2 a 4 do artigo 81.º se encontrem disponíveis na Internet, o adjudicatário pode, em substituição da apresentação da sua reprodução, indicar à entidade adjudicante o endereço do sítio onde aqueles podem ser consultados, bem como a informação

necessária a essa consulta, desde que os referidos sítio e documentos deles constante estejam redigidos em língua portuguesa.

3. Quando o adjudicatário tenha prestado consentimento, nos termos da lei, para que a entidade adjudicante consulte a informação relativa a qualquer dos documentos referidos na alínea b) do n.º 1 ou nos n.os 2 a 4 do artigo 81.º, é dispensada a sua apresentação nos termos do n.º 1 ou a indicação prevista no número anterior.
4. O órgão competente para a decisão de contratar pode sempre exigir ao adjudicatário, em prazo que fixar para o efeito, a apresentação dos originais de quaisquer documentos cuja reprodução tenha sido apresentada nos termos do disposto no n.º 1, em caso de dúvida fundada sobre o conteúdo ou a autenticidade destes, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 86.º.

Artigo 25.º

Prazo para apresentação dos documentos de habilitação

O adjudicatário deve entregar, no prazo de **10 (dez) dias, úteis**, a contar da notificação da decisão de adjudicação, os documentos de habilitação referidos no artigo 20.º, de harmonia com o disposto no artigo anterior.

Artigo 26.º

Devolução do preço das peças do procedimento

O preço pago pela disponibilização das peças do procedimento é devolvido, nas situações previstas no artigo 134.º do Código dos Contratos Públicos, aos concorrentes que o requeiram no prazo de 10 (dez) dias a contar da notificação da decisão de adjudicação.

Artigo 27.º

Prazo para confirmar compromissos assumidos com entidades terceiras

Os compromissos assumidos por entidades terceiras devem ser confirmados no mesmo prazo previsto para apresentar os documentos de habilitação.

Artigo 28.º

Despesas e encargos do concorrente

Correm por conta do adjudicatário as despesas e encargos inerentes à elaboração das propostas e celebração do contrato a escrito, incluindo as decorrentes da prestação de caução e dos emolumentos do visto do Tribunal de Contas, quando a ele haja lugar.

Artigo 29.º

Foro competente

Em caso de litígio será competente o foro do Tribunal Administrativo e Fiscal do domicílio do Município de Santa Maria da Feira.

Artigo 30.º

Prevalência

1. Em caso de divergência entre as peças do procedimento de concurso e o ou os anúncios publicados no Diário da República e Jornal Oficial da União Europeia, se a ele houver lugar, prevalece o teor do programa de procedimento e no que se refere a informação contida nas restantes peças do procedimento prevalecerá a ordem fixada no Código dos Contratos Públicos.
2. As normas constantes do Código dos Contratos Públicos relativas às fases de formação e de execução do contrato prevalecem sobre quaisquer disposições das peças do procedimento com elas desconformes.

Artigo 31.º

Legislação aplicável

O presente procedimento de concurso será regulado pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, e legislação complementar.

Santa Maria da Feira, __ de _____ 201__.

A Vereadora

Do Pelouro de Administração e finanças

(Helena Portela)

Anexos

Anexo I

Modelo de declaração

(a que se refere a alínea a) nº.1 do Art.º 57.º do Decreto-Lei 18/2008 de 29 de Janeiro)

1., (nome, número de documento de identificação e morada), na qualidade de representante legal de ⁽⁸⁾ (firma, número de identificação fiscal e sede ou, no caso de agrupamento concorrente, firmas, números de identificação fiscal e sedes), tendo tomado inteiro e perfeito conhecimento do caderno de encargos relativo à execução do contrato a celebrar na sequência do procedimento de (designação ou referência ao procedimento em causa), declara, sob compromisso de honra, que a sua representada ⁽⁹⁾ se obriga a executar o referido contrato em conformidade com o conteúdo do mencionado caderno de encargos, relativamente ao qual declara aceitar, sem reservas, todas as suas cláusulas.
2. Declara também que executará o referido contrato nos termos previstos nos seguintes documentos, que junta em anexo ⁽¹⁰⁾:
 - a.
 - b.
3. Declara ainda que renuncia a foro especial e se submete, em tudo o que respeitar à execução do referido contrato, ao disposto na legislação portuguesa aplicável.
4. Mais declara, sob compromisso de honra, que:

⁸ () Aplicável apenas a concorrentes que sejam pessoas coletivas

⁹ () No caso de o concorrente ser uma pessoa singular, suprimir a expressão «a sua representada»

¹⁰ () Enumerar todos os documentos que constituem a proposta, para além desta declaração, nos termos do disposto nas alíneas b), c) e d) do n.º1 e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 57.º

- a. Não se encontra em estado de insolvência, em fase de liquidação, dissolução ou cessação de atividade, sujeita a qualquer meio preventivo de liquidação de patrimónios ou em qualquer situação análoga, nem tem o respetivo processo pendente;
- b. Não foi condenado(a) por sentença transitada em julgado por qualquer crime que afete a sua honorabilidade profissional ⁽¹¹⁾ [ou os titulares dos seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência não foram condenados por qualquer crime que afete a sua honorabilidade profissional ⁽¹²⁾] ⁽¹³⁾;
- c. Não foi objeto de aplicação de sanção administrativa por falta grave em matéria profissional ⁽¹⁴⁾ [ou os titulares dos seus órgãos sociais da administração, direção ou gerência não foram objeto de aplicação de sanção administrativa por falta grave em matéria profissional ⁽¹⁵⁾] ⁽¹⁶⁾;
- d. Tem a sua situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social em Portugal (ou no Estado de que é nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal) ⁽¹⁷⁾;
- e. Tem a sua situação regularizada relativamente a impostos devidos em Portugal (ou no Estado de que é nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal) ⁽¹⁸⁾;
- f. Não foi objeto de aplicação da sanção acessória prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, na alínea b) do n.º 1 do artigo 71.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e no n.º 1 do artigo 460.º do presente Código. ⁽¹⁹⁾;

11 () Indicar se, entretanto, ocorreu a respetiva reabilitação
12 () Indicar se, entretanto, ocorreu a respetiva reabilitação
13 () Declarar consoante o concorrente seja pessoa singular ou pessoa coletiva
14 () Indicar se, entretanto, ocorreu a respetiva reabilitação
15 () Indicar se, entretanto, ocorreu a respetiva reabilitação
16 () Declarar consoante o concorrente seja pessoa singular ou pessoa coletiva
17 () Declarar consoante a situação
18 () Declarar consoante a situação
19 () Indicar se, entretanto, decorreu o período de inabilidade fixado na decisão condenatória

- g. Não foi objeto de aplicação da sanção acessória prevista na alínea b) do nº.2 do artigo 562.º do Código do Trabalho ⁽²⁰⁾;
- h. Não foi objeto de aplicação, há menos de dois anos, de sanção administrativa ou judicial pela utilização ao seu serviço de mão-de-obra legalmente sujeita ao pagamento de impostos e contribuições para a segurança social, não declarada nos termos das normas que imponham essa obrigação, em Portugal (ou no Estado de que é nacional ou no qual se situe o seu estabelecimento principal) ⁽²¹⁾;
- i. Não foi condenado(a) por sentença transitada em julgado por alguns dos seguintes crimes ⁽²²⁾ [ou os titulares dos seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência não foram condenados por alguns dos seguintes crimes ⁽²³⁾] ⁽²⁴⁾:
- i) Participação em atividades de uma organização criminosa, tal como definida no n.º 1 do artigo 2.º da Ação Comum nº.98/773/JAI, do Conselho;
 - ii) Corrupção, na aceção do artigo 3.º do Ato do Conselho de 26 de Maio de 1997 e do n.º 1.º do artigo 3.º da Ação Comum n.º 98/742/JAI, do Conselho;
 - iii) Fraude, na aceção do artigo 1.º da Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias;
 - iv) Branqueamento de capitais, na aceção do artigo 1.º da Diretiva n.º 91/308/CEE, do Conselho, de 10 de Junho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais;
- j. Não prestou, a qualquer título, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhe confira vantagem ou falseie as condições normais de concorrência.

²⁰ () Indicar se, entretanto, decorreu o período de inabilidade fixado na decisão condenatória

²¹ () Declarar consoante a situação

²² () Indicar se, entretanto, ocorreu a sua reabilitação

²³ () Indicar se, entretanto, ocorreu a sua reabilitação

²⁴ () Declarar consoante o concorrente seja pessoa singular ou pessoa coletiva

5. O declarante tem pleno conhecimento de que a prestação de falsas declarações implica, consoante o caso, a exclusão da proposta apresentada ou a caducidade da adjudicação que eventualmente sobre ela recaia e constitui contraordenação muito grave, nos termos do artigo 456.º do Código dos Contratos Públicos, a qual pode determinar a aplicação da sanção acessória de privação do direito de participar, como candidato, como concorrente ou como membro de agrupamento candidato ou concorrente, em qualquer procedimento adotado para a formação de contratos públicos, sem prejuízo da participação à entidade competente para efeitos de procedimento criminal.
6. Quando a entidade adjudicante o solicitar, o concorrente obriga-se, nos termos do disposto no artigo 81.º do Código dos Contratos Públicos, a apresentar a declaração que constitui o anexo II do referido Código, bem como os documentos comprovativos de que se encontra nas situações previstas nas alíneas b), d), e) e i) do n.º 4 desta declaração.
7. O declarante tem ainda pleno conhecimento de que a não apresentação dos documentos solicitados nos termos do número anterior, por motivo que lhe seja imputável, determina a caducidade da adjudicação que eventualmente recaia sobre a proposta apresentada e constitui contraordenação muito grave, nos termos do artigo 456.º do Código dos Contratos Públicos, a qual pode determinar a aplicação da sanção acessória de privação do direito de participar, como candidato, como concorrente ou como membro de agrupamento candidato ou concorrente, em qualquer procedimento adotado para a formação de contratos públicos, sem prejuízo da participação à entidade competente para efeitos de procedimento criminal.

..... (local), (data), [assinatura ⁽²⁵⁾].

25

() Nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 57.º

Anexo II
(Critérios de adjudicação)

Regulamento de Avaliação das Propostas

1. O presente regulamento define os fatores, subfactores e pontuação parcelar de cada um dos subfactores a ter em conta na avaliação dos atributos colocados à concorrência.
2. A adjudicação obedece ao critério da proposta economicamente mais vantajosa, o qual é densificado de acordo com os seguintes fatores e ponderações:

a) Mais baixo preço: ____%

b) Outro: ____%

3. Descritor do fator “Mais baixo preço”

O fator elementar **“Mais baixo preço”**: __%, operacionalizado através da aplicação da fórmula seguidamente indicada, sendo considerada mais vantajosa a que apresentar a pontuação mais elevada:

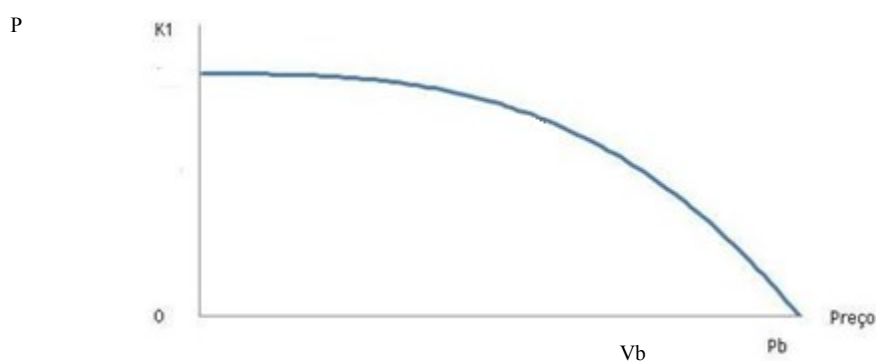
$$P = 100 - 100 \times (PC/Vb)^3$$

Sendo que:

PC = Proposta do concorrente em análise

Vb = Valor base do procedimento

O fator elementar (P) traduz-se na seguinte curva:



4. **Descritor** do fator “**Outro**”

No fator b) “**Outro**”: ____% será avaliado o subfactor

5. Regras de arredondamento

Os cálculos matemáticos implicados nas operações de avaliação das propostas serão efetuados sempre considerando quatro casas decimais, processando-se o arredondamento da pontuação final do critério de adjudicação até à terceira casa decimal.

